

Innovation durch Kleinräumigkeit? Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe - am Beispiel der Allgemeinen Sozialen Dienste in Nordrhein Westfalen

Dirks, Sebastian; Kessl, Fabian; Obert, Hannah

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dirks, S., Kessl, F., & Obert, H. (2019). *Innovation durch Kleinräumigkeit? Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe - am Beispiel der Allgemeinen Sozialen Dienste in Nordrhein Westfalen*. (FGW-Impuls Vorbeugende Sozialpolitik, 18). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67764-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Innovation durch Kleinräumigkeit?

Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – am Beispiel der Allgemeinen Sozialen Dienste in Nordrhein Westfalen



Sebastian Dirks, Fabian Kessel, Hannah Obert

Auf einen Blick

- Sozialraumorientierung (SRO) bewirbt sich als Leitkonzept (Programm) einer vorbeugenden Sozialpolitik.
- Das Programm SRO ist durch bestimmte Wissens- und Deutungsmuster der beteiligten Akteur_innen gekennzeichnet.
- Die konkrete Umsetzung des Programms SRO erfolgt kommunal sehr unterschiedlich: Die Leitungskräfte versprechen sich von der kleinräumigen Reorganisation der Hilfestrukturen eine verbesserte Leistungserbringung, auch zur Entlastung der kommunalen Haushalte; die Fachkräfte denken SRO vor allem als Teil einer selbstverständlichen sozialpädagogischen Haltung

Sozialraumorientierung: Leitkonzept vorbeugender Sozialpolitik

Vorbeugende Sozialpolitik möchte verhindern, dass soziale Problemlagen entstehen oder sich verfestigen. Seit einigen Jahren bewirbt sich Sozialraumorientierung im deutschspra-

chigen Raum erfolgreich als Leitbild einer entsprechenden, präventiv ausgerichteten Sozialpolitik. Das Programm Sozialraumorientierung verspricht Innovation durch die kleinräumige Ausrichtung von Angebotsstrukturen. Eine solche kleinräumige Leistungserbringung soll nicht nur eine fachliche Erneuerung ermöglichen, sondern soziale Dienste auch effektiver und effizienter, also wirksamer und ökonomischer, machen.

Trotz dieses Grundverständnisses wird ‚Sozialraumorientierung‘ in unterschiedlichen Arbeits- und Politikfeldern (z. B. in der Behindertenhilfe, der Gesundheitsprävention und der Armutsbekämpfung), aber auch innerhalb eines einzelnen Arbeitsfeldes wie der Jugendhilfe, sehr unterschiedlich übersetzt.

Eine Rolle spielt das Programm Sozialraumorientierung inzwischen in vielfältigen Arbeits- und Politikfeldern. Die längste Tradition und seine stärkste Ausprägung findet es aber immer noch in den Feldern personenbezogener sozialer Dienstleistungen. Im vorliegenden FGW-Impuls wird Sozialraumorientierung als Konzept vorbeugender Sozialpolitik deshalb genau in diesem personenbezogenen Bereich – konkret am Beispiel der öffentlichen Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen (NRW) – in den Blick genommen und reflektiert.



Sozialraumorientierung ist ein Leitbild, unter anderem für die Jugendhilfe, das in unterschiedlichen Handlungsstrategien, Fach- und Organisationskonzepten auftaucht – aber auch im Kontext politischer Steuerungsstrategien. Zu beobachten ist das Programm Sozialraumorientierung anhand der Art und Weise, wie die beteiligten Akteur_innen (z. B. Leitungs- und Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes) über ihr Tun sprechen und dieses begründen.

In dem hier dokumentierten Forschungsprojekt *Innovation durch Kleinräumigkeit* (finanziert durch das Wissenschaftsministerium NRW im Rahmen des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung – FGW) wurden Interviews in acht Kommunen in Nordrhein-Westfalen sowie mit Expert_innen auf Landesebene geführt. Gesprochen wurde mit kommunalen Vertreter_innen der Kinder- und Jugendhilfe (Jugendamtsleitungen und Mitarbeiter_innen des Allgemeinen Sozialen Dienstes – ASD) und Programmverantwortlichen (Expert_innen, die auf Landesebene sozialraumorientierte Strategien und Maßnahmen konkretisieren. Die Forschungsfrage dabei war: „Wie deuten und konzipieren die beteiligten Akteur_innen Sozialraumorientierung als präventives Leitkonzept der Kinder- und Jugendhilfe in NRW?“

Ausgewählte Ergebnisse:

Deutungs- und Wissensmuster der beteiligten Akteur_innen

Die zentrale Antwort auf die Forschungsfrage ist, dass Sozialraumorientierung durch die Akteur_innen höchst unterschiedlich übersetzt und konkretisiert wird. Bereits der Blick in acht nordrhein-westfälische Kommunen machte deutlich, dass ein einheitliches Verständnis von Sozialraumorientierung zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen des ASD und im Vergleich zur Landesebene nicht existiert. Aber auch innerhalb dieser Gruppen wird das Programm Sozialraumorientierung sehr unterschiedlich verstanden. Das begründet sich auf der einen Seite in der konzeptionellen Unschärfe des Programms Sozialraumorientierung selbst. Die einflussreichen Handlungs- und Fachkonzepte sind sehr allgemein und teilweise eher unbestimmt gehalten. Auf der anderen Seite schlagen in den unterschiedlichen Übersetzungen die verschiedenen Positionen durch, aus denen die der Akteur_innen sprechen: Offensichtlich verstehen ASD-Mitarbeiter_innen und Leitungskräfte ‚Sozialraumorientierung‘ aus den kommunalen Alltagsanforderungen heraus, die sich ihnen im Feld der Jugendhilfe stellen. Anders

sieht dies bei den Vertreter_innen der überkommunalen Ebene (NRW-Landesebene) aus. Diese verfolgen mit der Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung eher ein (indirektes) Steuerungsinteresse. Aber auch der Kontext der jeweiligen Übersetzung scheint einen großen Einfluss zu spielen: Denn die Differenzen im Verständnis von Sozialraumorientierung sind von Kommune zu Kommune teilweise sehr groß, was den jeweiligen kommunalen jugendhilfepolitischen Tradition geschuldet zu sein scheint; aber auch durch den historischen Zeitpunkt der Einführung sozialraumorientierter Maßnahmen und Strategien sowie der fachlichen Ausbildung der Mitarbeiter_innen und dem fachlichen Selbstverständnis der zuständigen Jugendamtsleitung begründet wird.

Was im Feld der Jugendhilfe als Sozialraumorientierung benannt und thematisiert wird, ist also höchst unterschiedlich. Trotz dieser Unterschiedlichkeit lassen sich aber gemeinsame Muster, also Ähnlichkeiten, zwischen den verschiedenen Positionen der Sprecher_innen und über die einzelnen Kommunen hinweg erkennen. Obwohl die Rede von *einem* Programm Sozialraumorientierung durch die vielfältigen Deutungen verunsichert wird, kann also dennoch von einer bestimmten Programmlogik der Sozialraumorientierung gesprochen werden. Angemessen kann Sozialraumorientierung aber nur beschrieben werden, wenn beides in den Blick genommen wird: die gemeinsamen Muster der unterschiedlichen beteiligten Akteur_innen die kommunalen *und* akteur_innenbezogenen Differenzen.

Im Folgenden werden fünf zentrale Muster der Thematisierung des Programms Sozialraumorientierung exemplarisch vorgestellt.

Thematisierung von Sozialraumorientierung

(1) Im Feld der Jugendhilfe verbinden die Akteur_innen mit einer sozialraumorientierten Vorgehensweise ein *territoriales Verständnis* von ‚Sozialraum‘. Dieser wird als bestimmtes und mehr oder weniger klar abgegrenztes Territorium verstanden, zum Beispiel als städtisches Teilgebiet, Stadtteil oder Dorf. Mit solchen Gebieten werden allerdings höchst unterschiedliche Aspekte in Zusammenhang gebracht. Auf der überkommunalen Ebene konzipieren die Programmverantwortlichen ‚Sozialräume‘ als den kommunalen Gegebenheiten angepasste Planungsräume, also statistisch vergleichbare territoriale Ausschnitte (z. B. ein Stadtteil oder ein Quartier). Hier sollen in Form eines kleinräumigen Monitorings über einen längeren Zeitraum Sozialdaten in diesen Ausschnitten erhoben werden, um die Leistungen



der Jugendhilfe möglichst passgenau in den kommunalen Kontext platzieren zu können. Den Programmverantwortlichen zufolge verdeutliche ein solches Monitoring außerdem, dass sich soziale Problemlagen räumlich ausdrücken: In manchen Gebieten fänden sich mehr belastete Haushalte und benachteiligte Familien als in anderen. Deshalb stelle der Sozialraum den geeigneten Ansatzpunkt für präventive, also vorbeugende Maßnahmen dar – nicht zuletzt mit Blick auf die beschränkte finanzielle Ausstattung von Kommunen und Land. Auf der kommunalen Leitungsebene wird dagegen unter ‚Sozialraum‘ eher der historisch gewachsene Stadtteil gefasst. Dieser stelle den Ansatzpunkt für die sozialen Dienstleistungen der Jugendhilfe dar, wobei immer die lokale Gemeinschaft (z. B. die Stadtteilbevölkerung) berücksichtigt werden solle. Hilfestrukturen seien also innerhalb dieser spezifischen Wohnbevölkerungen aufzubauen und von dort aus auch die institutionellen Zuständigkeitsräume zu bestimmen. Für die Fachkräfte im ASD bedeutet eine sozialraumorientierte Arbeit schließlich zweierlei: die territoriale Rahmung einer *inter-institutionellen* Vernetzung ihrer Arbeit und Ausrichtung an den lebensweltlichen Zusammenhängen der Nutzer_innen und Adressat_innen (d. h. der Kinder, Jugendlichen und ihren Familien). Dieses Verständnis von Sozialraumorientierung als Lebensweltorientierung weist damit bereits über das territoriale Verständnis von ‚Sozialraum‘ hinaus. Die ASD-Fachkräfte heben die Bedeutung des individuell erlebten Raums sozialer Beziehungen hervor, der mit einem planungsräumlichen Denken im Sinne kommunal-administrativ festgelegter kleinräumiger Einheiten – als ‚Sozialräume‘ – schwer vereinbar ist.

(2) Gemeinsam ist wiederum allen Gruppen die Überzeugung, Sozialraumorientierung biete ein *fachlich angemessenes Konzept zur Bearbeitung von problematischen sozialen Entwicklungen* an. In der methodischen Übersetzung dieses Aspektes unterscheiden sich aber insbesondere die überkommunale Ebene und die Ebene der ASD-Fachkräfte. Auf Landesebene wird Sozialraumorientierung als ein Bündel von aneinander gekoppelten Vorgehensweisen gedacht, dessen Grundlage die kontinuierliche Erhebung von Sozialdaten darstellen soll. Das werde durch das bereits erwähnte kleinräumige Monitoring ermöglicht, in dessen Rahmen die jeweiligen Bedarfe festgestellt würden. Die Fachkräfte im ASD sehen auf der methodischen Ebene dagegen vor allem die eigene *inter-institutionelle* Vernetzung, also den Austausch und die Kooperation mit anderen Institutionen, und die damit häufig verbundene Gewährleistung einer Nähe zu den Nutzer_innen vor Ort sowie eine möglichst „ressourcenorientierte Fallanamnese“, also eine systematische Einordnung des Falles

mit Blick auf vorliegende Unterstützungsstrukturen und soziale Beziehungen im Nahraum, als notwendige sozialräumliche Vorgehensweisen. Auf der kommunalen Leitungsebene wird schließlich versucht, diese beiden unterschiedlichen Vorgehensweisen mit Verweis auf die Notwendigkeit einer fachlichen Haltung miteinander zu verbinden: Erst die entsprechende Einstellung und Positionierung der einzelnen Fachkräfte in der gesamten Verwaltung mache die gewünschte kleinräumige Planung durchsetzbar und erfolgreich.

Allerdings wird die Idee von Sozialraumorientierung (3) als *Haltung* von den Feldakteur_innen fast durchgehend vertreten. Auch die Programmverantwortlichen auf überkommunaler Ebene sind der Ansicht, dass die Umsetzung des Programmes eine entsprechende Haltung oder Überzeugung voraussetze und diese daher hergestellt werden müsse. Die sozialpädagogischen Fachkräfte auf ASD-Ebene verstehen eine sozialräumliche Haltung dagegen nahezu durchgängig als professionelle Grundhaltung, die nicht erst mit der Etablierung eines spezifischen Fach- oder Handlungskonzeptes in die Jugendhilfe gekommen, sondern in der eigenen Professionalität bereits enthalten sei. Insofern erscheint ihnen manches Mal die wiederholte Rede von der Sozialraumorientierung überflüssig, weil damit eigentlich ‚Eulen nach Athen getragen‘ würden.

Insbesondere die überkommunale und die kommunale Leitungsebene betonen (4) ihr *Steuerungs- und Planungsinteresse*, das sie mit ihrer Übersetzung und Umsetzung des Programms Sozialraumorientierung verfolgen. Doch auch die ASD-Fachkräfte teilen prinzipiell den Wunsch nach einer möglichst bedarfsgerechten Planung und einer passgenauen Leistungserbringung. Was jedoch gesteuert werden soll, darüber sind sich die Akteur_innen nicht einig. Die Landesebene darf aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung die einzelnen Kommunen nicht direkt steuern, möchte diesen aber mit dem Programm Sozialraumorientierung ein Instrument zur besseren Steuerung kommunaler Ausgaben an die Hand geben und dieses auch empfehlen. Das wird nicht zuletzt mit Verweis auf die Rechenschaftspflicht des Landes gegenüber Dritten begründet. Die kommunale Leitungsebene verspricht sich eine zielgenauere Angebotsplatzierung an den Orten, wo die tatsächlichen Bedarfe bestehen. Die Fachkräfte der ASD erhoffen sich von einer besseren Planung und Steuerung schließlich ein effektiveres Arbeiten, und zwar dank kürzerer Wege in kleinräumigen Netzwerken oder durch eine bessere Anbindung der Nutzer_innen an die lokalen Hilfestrukturen.



Besonders auffällig ist schließlich, dass Sozialraumorientierung (5) einerseits mit der in den vergangenen Jahren *zunehmend dominierenden Kinderschutz Aufgabe* im kommunalen ASD in Verbindung gebracht wird und andererseits als Argument genau gegen die Verstärkung dieses Fokus dient. Zwar erscheint den Akteur_innen die langfristige Perspektive, die Fallzahlen durch wirksame Prävention zu reduzieren, durchgängig überzeugend. Dagegen wird allerdings vor allem von den Fachkräften im ASD eine hohe Zahl akuter Kindeswohlgefährdungen angeführt. Diese konkreten akuten Kindeswohlgefährdungen seien im Alltag vorrangig, so dass die fallunabhängige oder fallübergreifende zusätzliche Arbeit – im Sinne einer sozialraumorientierten Prävention – von ihnen gar nicht zu leisten sei.

Das Programm Sozialraumorientierung – Perspektiven und offene Fragen

Das Programm Sozialraumorientierung konkretisiert sich erst in seiner Übersetzung durch die beteiligten Akteur_innen und in deren alltäglichen sozialpädagogischen Tun. Entscheidend für die Art seiner Ausprägung ist die jeweilige kommunale Konstellation und die Position der jeweiligen Sprecher_innen.

Auffällig ist die fast ausschließlich positive Aufladung des Programms Sozialraumorientierung im Feld der Jugendhilfe. Ein Grund dafür scheint seine bedeutungsmäßige und konzeptionelle Anschlussfähigkeit an viele fachliche und theoretische Traditionen. Die öffentliche Jugendhilfe stärker zu den Menschen zu bringen, ist eine Forderung, die unter anderem mit Perspektiven der Adressat_innenorientierung (d. h. Hilfeprozesse an den Lebenswelten der Nutzer_innen ausrichten) korrespondiert, aber auch mit fachlichen Traditionen, wie der ‚Geh-Struktur‘ in der Aufsuchenden Arbeit (d. h. zu den Nutzer_innen gehen) oder den Stadtteilbezügen in der Gemeinwesenarbeit. Die offensichtliche Problematik des Programms Sozialraumorientierung ist allerdings, dass aufgrund seiner konzeptionellen Unbestimmtheit solche Bezüge relativ unverbunden nebeneinander stehen: Sozialraumorientierung meint eben im Feld der Jugendhilfe Territorialisierung *und* Adressat_innenorientierung, professionelles Selbstverständnis *und* anti-institutionellen Impuls. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass Sozialraumorientierung gegenwärtig im Bereich der Jugendhilfe in mehrfacher Hinsicht verhandelt wird: hinsichtlich einer Reorganisation der Jugendhilfe, als Konzept zur erhofften Reduzierung der Kosten in der Jugendhilfe, als kleinräumige Umbaustrategie der Angebotsstrukturen, als Konzept für den Aufbau von Angeboten durch die öf-

fentliche Jugendhilfe vor Ort und als grundlegende fachliche Haltung sozialpädagogischer Fachkräfte.

Gelingt es in Zukunft nicht, das Programm Sozialraumorientierung entweder konzeptionell konkreter auszuformulieren und zu fokussieren oder die unterschiedlichen Strategien, Instrumente und Methoden, die damit verbunden werden, unter alternativen Benennungen zu differenzieren und miteinander zu konfrontieren, bleibt zu befürchten, dass der Reflexions- und Handlungsimpuls des Programms Sozialraumorientierung verpufft.

Anmerkungen

1 - Übersetzung meint die Art und Weise, wie das Programm in den einzelnen Kommunen konzeptionell konkretisiert wird.

Über die Autor_innen

Sebastian Dirks - Freier Sozialwissenschaftler in Hamburg (bis 11/2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Bildungswissenschaften, Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik).

Prof. Dr. Fabian Kessel - Professor für Sozialpädagogik mit dem Schwerpunkt sozialpolitische Grundlagen an der Bergischen Universität Wuppertal, Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften, Institut für Erziehungswissenschaft.

Hannah Obert - Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Bildungswissenschaften, Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.),
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,
E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dr. Dirk Messner,
Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied (Hrsg.)
Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes
Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Mai 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 18
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik18.html

